



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 60
(Allgemeine Finanzverwaltung) für die Beratungen
zum Bundeshaushalt 2020

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: I 2 - 2019 - 0522

Bonn, den 23. Oktober 2019

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|--------------------------------------------------------------------------|----|
| 0 | Zusammenfassung | 4 |
| 1 | Vorbemerkung | 8 |
| 2 | Überblick über den Einzelplan 60 | 8 |
| 2.1 | Einnahmen | 9 |
| 2.2 | Ausgaben | 10 |
| 2.3 | Globale Mindereinnahme (GME) – Kapitel 6002 Titel 372 03 | 11 |
| 2.4 | Globale Minderausgabe (GMA) – Kapitel 6002 Titel 972 01 | 11 |
| 2.5 | Neue Titel im Einzelplan | 12 |
| 2.5.1 | Vorsorge Ausgabereife Investitionen – Kapitel 6002 Titel 712 02 | 12 |
| 2.5.2 | Erwerb von Fahrzeugen – Kapitel 6002 Titel 811 01 | 12 |
| 2.5.3 | Globale Mehrausgabe – Kapitel 6002 Titel 971 05 | 13 |
| 2.6 | Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ – Anlage 2 zu Kapitel 6002 | 13 |
| 3 | Wesentliche Einnahmebereiche | 14 |
| 3.1 | Steuern | 14 |
| 3.1.1 | Überblick zu den Steuereinnahmen | 14 |
| 3.1.2 | Entwicklung bei den Gemeinschaft- und Bundessteuern | 15 |
| 3.1.3 | Aktueller Handlungsbedarf bei den Gemeinschaftsteuern | 16 |
| 3.1.4 | Direkte Förderungen statt Steuersubventionen | 19 |
| 3.1.5 | Abbau des Solidaritätszuschlags | 20 |
| 3.1.6 | Negative Einnahmen | 20 |
| 3.2 | Regionalisierungsmittel – Kapitel 6001 Titel 031 05 | 21 |
| 3.3 | EU-Eigenmittel – Anlage 1 zu Kapitel 6001 | 23 |
| 3.4 | Asyl-Rücklage – Kapitel 6002 Titel 359 01 / 919 01 | 24 |
| 3.5 | Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen – Kapitel 6002 Titel 121 01 | 26 |

| | | |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.6 | Bundesbankgewinn – Kapitel 6002 Titel 121 04/ Tilgung der Verbindlichkeiten des Investitions- und Tilgungsfonds | 26 |
| 3.7 | Bundesimmobilienangelegenheiten – Kapitel 6004 | 28 |
| 4 | Wesentliche Ausgaben/Verpflichtungsermächtigungen | 30 |
| 4.1 | Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF) | 30 |
| 4.2 | Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse – Kapitel 6002 Titel 685 01 | 31 |
| 4.3 | Verpflichtungsermächtigungen | 32 |
| 5 | Ausblick | 32 |

Hinweis:

Soweit auf den nachfolgenden Seiten der Haushaltsentwurf 2020 (Bundestagsdrucksache 19/11800) angesprochen wird, schließt dies auch die Ergänzungsvorlage (Bundestagsdrucksache 19/13800) ein.

0 Zusammenfassung

0.1 Der Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ unterscheidet sich wesentlich von den anderen Einzelplänen. In ihm sind vor allem die Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt, die keinen besonderen Bezug zu einem Ressortbereich haben oder übergreifende Aspekte aufweisen (vgl. Nummer 2). Zudem enthält er die Wirtschaftspläne einiger Sondervermögen.

0.2 Die im Kapitel 6001 veranschlagten Steuereinnahmen bilden den Schwerpunkt des Einzelplans. Nach dem Haushaltsentwurf (HHE) 2020 einschließlich seiner von der Bundesregierung am 2. Oktober 2019 beschlossenen Ergänzung sollen sie 327,8 Mrd. Euro betragen (vgl. Nummer 2.1). Gegenüber dem Soll 2019 ist dies ein Plus von 2,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). Die Titelansätze sind bereits um die finanziellen Auswirkungen von steuerlichen Vergünstigungen gemindert (vgl. Nummer 3.1.1).

Der Bundesrechnungshof stellt bei seinen Prüfungen immer wieder Vollzugsmängel bei der Anwendung der Steuergesetze fest. Damit die Einnahmehasis bei den wichtigen Gemeinschaftsteuern gesichert bleibt, besteht nach seiner Auffassung dringender Handlungsbedarf u. a.

- bei der Umsatzbesteuerung von Internetgeschäften ausländischer Anbieter,
- bei der Anpassung des nationalen Umsatzsteuerrechts an das Unionsrecht,
- bei der Festsetzung von Hinterziehungszinsen für hinterzogene Einkommensteuervorauszahlungen sowie
- bei der Erstattung von Kapitalertragsteuern im Zusammenhang mit Gewinnausschüttungen von Investmentfonds (vgl. Nummer 3.1.3).

Ferner enthält das Kapitel 6001 Steuerzuweisungen, die als Negativtitel ausgewiesen werden. Diese Negativabsetzungen erreichen mit -62,0 Mrd. Euro (Soll 2019: -57,5 Mrd. Euro) ein erhebliches Volumen. Hierunter fallen vor allem die Abführungen an die Europäische Union,

die Bundesergänzungszuweisungen, die Regionalisierungsmittel sowie der Ausgleich für die Kfz-Steuer (vgl. Tabelle 3).

- 0.3 Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags setzt die Bundesregierung die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag um. Diese sieht vor, den Solidaritätszuschlag im Jahr 2020 unverändert zu lassen und erst ab dem Jahr 2021 teilweise abzuschaffen. Die eintretenden Entlastungen führen in den Jahren 2021 bis 2023 zu Mindereinnahmen von insgesamt 32,8 Mrd. Euro. Hierfür ist in der Finanzplanung durch Globale Mindereinnahmen Vorsorge getroffen. Weitere Abbauschritte sieht der Gesetzentwurf nicht vor, d. h. etwa die Hälfte des Steueraufkommens soll ohne zeitliche Befristung weiter erhoben werden. Auf die vom Präsidenten des Bundesrechnungshofes in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Gutachten vom 4. Juni 2019 aufgezeigten rechtlichen und haushaltsmäßigen Risiken geht die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf nicht ein. Sollte die Erhebung des Solidaritätszuschlags für die Veranlagungszeiträume ab dem Jahr 2020 für verfassungswidrig erklärt werden, wären die damit verbundenen haushaltsmäßigen Belastungen beachtlich (vgl. Nummer 3.1.5).
- 0.4 Im HHE 2020 ist eine Globale Minderausgabe von -3,7 Mrd. Euro ausgewiesen. Dies entspricht fast 1 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Insgesamt enthält der HHE 2020 Globale Minderausgaben von -5,1 Mrd. Euro. Globale Minderausgaben sind Ausdruck einer unvollständigen Haushaltsplanung. Überdies schöpft der Haushaltsgesetzgeber mit der Bewilligung derartiger Globaler Minderausgaben sein Budgetrecht nicht vollständig aus (vgl. Nummer 2.4).
- 0.5 Für den Energie- und Klimafonds (EKF) ist eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt von lediglich 191,2 Mio. Euro vorgesehen. Der Wirtschaftsplan des EKF weist neben Einnahmen aus Zertifikatserlösen eine Entnahme aus der EKF-Rücklage von 6,0 Mrd. Euro aus. Hiermit sollen die von der Bundesregierung beschlossenen klimapolitischen Maßnahmen im Wesentlichen finanziert werden. Da die Rücklage nicht werthaltig ist, erfordern die hieraus zu finanzierenden Ausgaben entsprechende Kreditaufnahmen. Gleichzeitig sieht der Wirtschaftsplan vor,

der Rücklage einen Betrag von 2,2 Mrd. Euro zuzuführen. Dies ist ein Indiz dafür, dass es für das Jahr 2020 einer Zuweisung aus dem Bundeshaushalt nicht bedarf (vgl. Nummer 4.1).

Die vom Bundesrechnungshof mehrfach empfohlene Rückverlagerung der vom EKF finanzierten Aufgaben in die hierfür zuständigen Einzelpläne wurde bislang nicht angegangen. Nicht zuletzt mit Blick auf die zusätzlichen klimapolitischen Maßnahmen würde dies auch die parlamentarische Beratung sowie die Kontrolle zu diesem zentralen Maßnahmenbereich erleichtern (vgl. Nummer 4.1).

- 0.6 Die bis zum Ende des Haushaltsjahres 2018 auf 35,2 Mrd. Euro angewachsene Asyl-Rücklage soll schrittweise abgebaut und bis zum Jahr 2022 verbraucht sein. Der HHE 2020 sieht für den Haushaltsausgleich eine Rücklageentnahme von 9,2 Mrd. Euro vor. Der Rückgriff auf diese Rücklage trägt wesentlich dazu bei, dass die sogenannte schwarze Null nach den Planungen der Bundesregierung gehalten werden kann (vgl. Nummer 3.4).
- 0.7 Das von der Bundesregierung verfolgte Ziel, für den gesamten Finanzplanungszeitraum ausgeglichene Haushalte ohne Neuverschuldung vorzulegen, ist zunehmend risikobehaftet. In diesem Kontext sind insbesondere zu nennen:
- Verlangsamung des Anstiegs der Steuereinnahmen;
 - nicht ausreichend getroffene Vorsorge für den Fall, dass die vorgesehene Erhebung des Solidaritätszuschlags für die Veranlagungszeiträume ab dem Jahr 2020 für verfassungswidrig erklärt werden sollte (vgl. Nummer 3.1.5);
 - Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2027 der Europäischen Union; hierzu gehört auch die Unvorhersehbarkeit der finanziellen Auswirkungen eines unregulierten Brexits (vgl. Nummer 3.3);
 - mittelfristig drohende Lücken bei der Finanzierung des „DigitalPakt Schule“ (Nummer 2.6);

- mögliche Finanzierungsdefizite beim EKF für den Fall, dass sich die Einnahmeerwartungen aus der CO₂-Bepreisung nicht realisieren lassen.

Angesichts schwieriger werdender finanzpolitischer Rahmenbedingungen und den sich abzeichnenden neuen Herausforderungen empfiehlt der Bundesrechnungshof dringend, die vorhandenen Einnahmequellen vollumfänglich auszuschöpfen. Eine weitere Verbesserung beim Vollzug der Steuergesetze sowie eine konsequente Schließung von Besteuerungslücken wären hierfür geeignete Maßnahmen.

Auch die vom Bundesrechnungshof bereits mehrfach unterbreitete Empfehlung, bestehende Steuersubventionen und sonstige steuerliche Sonderregelungen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und ihren Fortbestand einer kritischen Bestandsaufnahme zu unterziehen, könnte einen signifikanten Beitrag leisten, die bestehenden Haushaltsrisiken abzumildern.

- 0.8 Der Entwurf des Berichts wurde zur Abstimmung der verwendeten Haushaltszahlen dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) übermittelt. Hinsichtlich der getroffenen Bewertungen sieht das BMF keinen Anlass, die in diesem Bericht enthaltenen finanzwirtschaftlich relevanten Hinweise und Empfehlungen insbesondere zu den Sondervermögen, zur Asyl-Rücklage, zum schnelleren Abbau des Solidaritätszuschlags sowie zu einer Verringerung der Globalen Minderausgabe aufzugreifen.

1 Vorbemerkung

Im Einzelplan 60 sind Haushaltsmittel veranschlagt, die erhebliche finanzwirtschaftliche Bedeutung für den Haushaltsentwurf (HHE) 2020 haben. In diesem Zusammenhang wird auf den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO „**Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Zeit der anstrengungslosen Konsolidierung geht zu Ende**“ verwiesen, der am 22. Oktober 2019 dem Parlament zugeleitet worden ist.¹ Darin bewertet der Bundesrechnungshof die Finanzlage des Bundeshaushalts insgesamt.

2 Überblick über den Einzelplan 60

Der Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ unterscheidet sich wesentlich von den anderen Einzelplänen, die an Struktur und Aufgaben der Bundesressorts anknüpfen. In ihm sind vor allem die Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt, die

- nicht einem einzelnen Ressort zugeordnet werden können oder
- den Bund insgesamt betreffen (Tabelle 1).

Zudem enthält er die Wirtschaftspläne einiger Sondervermögen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat die Bewirtschaftung einzelner Titel des Einzelplans 60 an die fachlich zuständigen Ressorts übertragen.

¹ Bundestagsdrucksache 19/14200.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung

| | 2018 Soll | 2018 Ist | Abweichung Ist/Soll | 2019 Soll | 2020 HHE | Veränderung 2019/2020 |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------|------------------------|------------------|------------------|--------------------------|
| | in Mio. Euro | | | | | in % |
| Einnahmen des Einzelplans | 329 123,5 | 329 987,8 | 864,3 | 338 829,4 | 342 598,3 | 1,1 |
| Steuern (Kap. 6001) | 321 307,0 | 322 385,6 | 1 078,6 | 325 491,0 | 327 809,0 | 0,7 |
| Allgemeine Bewilligungen (Kap. 6002) | 4 367,3 | 4 165,0 | - 202,3 | 9 993,6 | 10 968,7 | 9,8 |
| darunter: | | | | | | |
| - Münzeinnahmen | 292,0 | 331,0 | 39,0 | 302,0 | 302,0 | 0,0 |
| - Verkauf von Sammlermünzen | 309,0 | 275,8 | - 33,2 | 337,0 | 298,0 | - 11,6 |
| - Gewinne aus Unternehmen/Beteiligungen | 576,0 | 576,8 | 0,8 | 557,0 | 1 607,0 | 188,5 |
| - Bundesbankgewinn | 1 902,4 | 1 902,4 | 0,0 | 2 500,0 | 2 500,0 | 0,0 |
| - Entnahme aus Asyl-Rücklage | 1 641,2 | 0,0 | -1 641,2 | 5 483,9 | 9 224,9 | 68,2 |
| - Globale Mindereinnahme | -1 469,0 | 0,0 | 1 469,0 | - 241,0 | -3 516,7 | 1 359,2 |
| Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit (Kap. 6003) | 41,3 | 42,1 | 0,8 | 27,2 | 27,1 | - 0,4 |
| Bundesimmobilienangelegenheiten (Kap. 6004) | 2 530,4 | 2 523,2 | - 7,2 | 2 415,2 | 2 423,6 | 0,3 |
| Sonstige Versorgungsausgaben (Erstattungen der Länder) (Kap. 6067) | 877,5 | 871,9 | - 5,6 | 902,4 | 920,0 | 2,0 |
| Ausgaben des Einzelplans | 18 816,5 | 28 036,4 | 9 219,9 | 14 888,0 | 10 980,8 | - 26,2 |
| Allgemeine Bewilligungen (Kap. 6002) | 16 176,3 | 25 576,2 | 9 399,9 | 12 231,9 | 9 388,1 | - 23,2 |
| darunter: | | | | | | |
| - Zuweisung SV EKF | 2 800,3 | 2 800,3 | 0,0 | 1 792,0 | 191,2 | - 89,3 |
| - Zuschuss Postbeamtenversorgungskasse | 8 229,0 | 8 129,5 | - 99,5 | 8 485,5 | 8 706,4 | 2,6 |
| - Globale Mehrausgabe zur Restdeckung bei flexibilisierten Ausgaben | 250,0 | 0,0 | - 250,0 | 250,0 | 250,0 | 0,0 |
| - Globale Mehrausgabe für Strukturwandel Kohlepolitik | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 500,0 | |
| - Zuschüsse für Strukturwandel Kohlepolitik | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 500,0 | 0,0 | - 100,0 |
| - Vorsorge Ausgabereife Investitionen | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 360,0 | |
| - Erwerb von Fahrzeugen | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 464,0 | |
| - Globale Minderausgabe (2020: Bodensatz) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - 350,0 | -3 719,1 | 962,6 |
| Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit (Kap. 6003) | 281,6 | 196,0 | - 85,4 | 231,6 | 181,6 | - 21,6 |
| Sonstige Versorgungsausgaben (Kap. 6067) | 2 358,7 | 2 264,1 | - 94,6 | 2 424,5 | 2 469,7 | 1,9 |
| Verpflichtungsermächtigungen | 366,3 | 567,0 | 200,7 | 1 382,0 | 705,0 | - 49,0 |
| | Planstellen/Stellen | | | | | in % |
| Personal ¹ | 500 | 180 | -320 | 500 | 500 | 0 |

¹ Ist 2018: Ist-Bestand beim Personal am 1. Juni 2018 (Ist-Bestand am 1. Juni 2019: 68)

Quelle: Einzelplan 60: Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: HHE.

2.1 Einnahmen

Die Steuereinnahmen des Bundes bilden den Kern des Einzelplans 60. Im Kapitel 6001 sind sie für das Jahr 2020 mit 327,8 Mrd. Euro veranschlagt. Sie liegen damit geringfügig über den Ansätzen der Vorjahre (Ist 2018: 322,4 Mrd. Euro, Soll 2019: 325,5 Mrd. Euro). Die Steuereinnahmen decken 91,0 % der für das Jahr 2020 veranschlagten Gesamtausgaben von 360,3 Mrd. Euro. (Soll 2019: 91,3 %).

Weitere größere Einnahmeposten (über 1 Mrd. Euro) im Einzelplan 60 sind in Tabelle 2 dargestellt:

Tabelle 2

Weitere größere Einnahmeposten

| Zweckbestimmung | Haushaltsstelle | Ansatz (Mio. Euro) |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------|
| Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen (dazu Nummer 3.5) | Kapitel 6002 Titel 121 01 | 1 607,0 |
| Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (dazu Nummer 3.6) | Kapitel 6002 Titel 121 04 | 2 500,0 |
| Entnahme aus der Asyl-Rücklage (dazu Nummer 3.4) | Kapitel 6002 Titel 359 01 | 9 224,9 |
| Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (dazu Nummer 3.7) | Kapitel 6004 Titel 121 01 | 2 365,0 |

Quelle: HHE 2020.

Die steuerlichen Zuweisungen des Bundes an andere Gebietskörperschaften (Länder und Europäische Union) werden als Negativtitel von den Steuereinnahmen abgesetzt (dazu Nummer 3.1.6 sowie Tabelle 3). Wegen der Globalen Mindereinnahme von 3,5 Mrd. Euro, vgl. die Ausführungen unter Nummer 2.3.

2.2 Ausgaben

Von jeher spielen die Ausgabeermächtigungen im Einzelplan 60 eine weniger wichtige Rolle. Sie sind im HHE 2020 mit 11,0 Mrd. Euro veranschlagt. Darin enthalten sind „Besondere Finanzierungsausgaben“:

- Ausgabemittel zur Restedeckung von 0,25 Mrd. Euro,
- eine Globale Mehrausgabe von 0,5 Mrd. Euro sowie
- eine Globale Minderausgabe (GMA) von -3,72 Mrd. Euro.

Ihr Saldo beträgt -3,0 Mrd. Euro. Demzufolge belaufen sich die Bruttoausgaben auf nahezu 14,0 Mrd. Euro.

Gegenüber dem Ist 2018 (28,0 Mrd. Euro) haben sich die Ausgaben damit halbiert. Hauptgrund hierfür ist die seinerzeit vorgenommene Zuführung von 11,2 Mrd. Euro an die Asyl-Rücklage.

Der mit Abstand größte Ausgabeposten ist nach wie vor der Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse (vgl. Nummer 4.2). Er verzeichnet einen Auf-

wuchs um 2,6 % und beträgt 8,7 Mrd. Euro. An zweiter Stelle bei den Ausgaben rangieren die in Kapitel 6067 veranschlagten sonstigen Versorgungsausgaben (2,5 Mrd. Euro), insbesondere für die geschlossenen Sonderversorgungssysteme der ehemaligen DDR. Ihr Ansatz soll gegenüber dem Soll 2019 geringfügig steigen.

2.3 Globale Mindereinnahme (GME) – Kapitel 6002 Titel 372 03

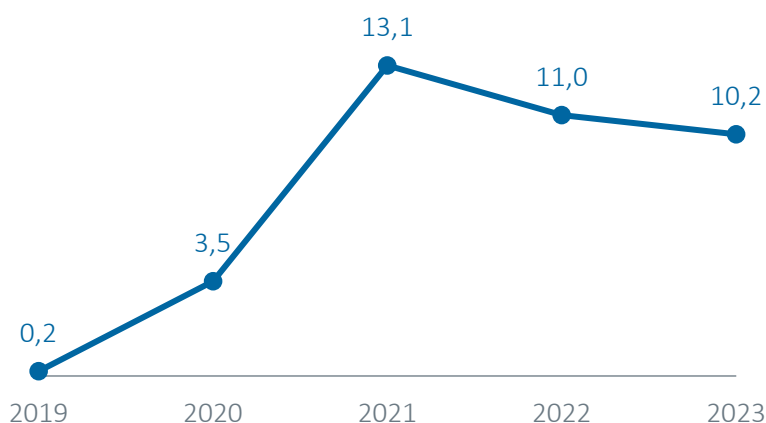
Die im HHE 2020 veranschlagte GME steigt auf -3,5 Mrd. Euro an (Soll 2019: -0,24 Mrd. Euro). In den Finanzplanungsjahren 2021 bis 2023 bewegen sich die GME in einem zweistelligen Milliardenbereich (vgl. [Abbildung 1](#)). Sie sollen im Wesentlichen die Mindereinnahmen abdecken, die durch den ab dem Jahr 2021 vorgesehenen teilweisen Abbau des Solidaritätszuschlags entstehen werden (dazu Nummer 3.1.5).

GME sind im Haushaltsplan negativ veranschlagte Einnahmen. Sie sollen das Risiko abdecken, dass die Einnahmen nicht in der veranschlagten Höhe zufließen werden. Damit dienen sie dem Vorsichtsprinzip und mindern bei unvorhergesehenen Einnahmeausfällen den ansonsten bestehenden Kompensationsdruck.

Abbildung 1

Globale Mindereinnahmen

Entwicklung im Finanzplanungszeitraum, in Mrd. Euro



Quelle: Finanzplan 2019 bis 2023.

2.4 Globale Minderausgabe (GMA) – Kapitel 6002 Titel 972 01

Der HHE 2020 sieht eine GMA von -3,72 Mrd. Euro vor (Soll 2019: -0,35 Mrd. Euro). Dies entspricht fast 1 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts.

Dieser Globalansatz steigt im Vergleich zum Vorjahr um nahezu das Zehnfache. Darüber hinaus sind in den übrigen Einzelplänen weitere GMA von zusammen -1,4 Mrd. Euro veranschlagt.² Die im Einzelplan 60 ausgewiesene GMA enthält keine Erläuterung zur Zweckbestimmung. In der Kabinetttvorlage zum HHE 2020 hat die Bundesregierung hierzu ausgeführt, der veranschlagte Betrag sei vor dem Hintergrund der seit mehreren Jahren regelmäßig zu verzeichnenden Entlastungen im Haushaltsvollzug gerechtfertigt. Der Finanzplan enthält in den Haushaltsjahren 2021 bis 2023 entsprechend hohe „Bodensatz“ – GMA.

GMA sind Ausdruck einer unvollständigen Haushaltsplanung. Sie zeigen Konsolidierungsnotwendigkeiten auf, die bislang nicht durch Einsparentscheidungen konkretisiert sind. GMA signalisieren, dass der Haushaltsplan „auf Kante genäht“ ist. Überdies schöpft der Haushaltsgesetzgeber mit der Bewilligung einer GMA sein Budgetrecht nicht vollständig aus.

2.5 Neue Titel im Einzelplan

2.5.1 Vorsorge Ausgabereiste Investitionen – Kapitel 6002 Titel 712 02

Die Inanspruchnahme von Ausgabereisten ist grundsätzlich nur zulässig, wenn eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe innerhalb des Verfügungsrahmens des jeweils betroffenen Einzelplanes sichergestellt ist. Aufgrund einer seit einigen Jahren im Haushaltsführungsschreiben³ zu findenden Sonderregelung gilt dies nicht für bestimmte investive Ausgabereiste im Einzelplan 12 (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur). Hierfür werden vorsorglich erstmals Deckungsmittel im Kapitel 6002 von 360 Mio. Euro veranschlagt.

2.5.2 Erwerb von Fahrzeugen – Kapitel 6002 Titel 811 01

Die veranschlagten Haushaltsmittel von 464 Mio. Euro sind vorgesehen für den auf das Jahr 2020 entfallenden Anteil der Beschaffung von sechs neuen Luftfahrzeugen für die Flugbereitschaft des Bundesministeriums der Verteidigung. Diese stellt einen wesentlichen Teil der Lufttransportkapazität der Bundeswehr, die auch durch den politisch-parlamentarischen Bereich genutzt wird.

² Dazu: Bericht nach § 99 BHO, Bundestagsdrucksache 19/14200, Nummer 2.7.

³ Nach Tz. 3.5.6 des Haushaltsführungsschreibens für das Jahr 2019 wird die Deckung von Ausgabereisten im Bereich der Verkehrsinvestitionen durch Einsparungen im Gesamthaushalt gewährleistet.

Wegen der ressortübergreifenden Bedeutung der Flugbereitschaft sollen die Investitionen zulasten des Einzelplans 60 finanziert werden. Die ausgewiesenen Haushaltsmittel werden bei der Ermittlung der sogenannten NATO-Quote⁴ berücksichtigt.

2.5.3 Globale Mehrausgabe – Kapitel 6002 Titel 971 05

Mit dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf „Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen“⁵ soll ein verbindlicher Rechtsrahmen für die strukturpolitische Unterstützung derjenigen Regionen geschaffen werden, die von dem beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung betroffen sind. Der Förderzeitraum erstreckt sich bis zum Jahr 2038. Der Bundeshaushalt 2019 enthält für die vorgesehenen finanziellen Hilfen des Bundes einen Ansatz von 0,5 Mrd. Euro. Die im HHE 2020 veranschlagte Globale Mehrausgabe von 0,5 Mrd. Euro dient demselben Zweck. Ein gleich hoher Betrag wurde jeweils für die Finanzplanungsjahre 2021 bis 2023 berücksichtigt. Angestrebt wird, über die weitere Veranschlagung der Hilfen bei den Haushaltsberatungen zu entscheiden.

2.6 Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ – Anlage 2 zu Kapitel 6002

Der Bund errichtete im Jahr 2018 das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“. Es dient der Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen sowie der Gewährung von Finanzhilfen an die Länder zur Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen des „DigitalPakt Schule“. Zeitgleich mit der Errichtung stellte der Bund dem Sondervermögen im Haushaltsplan 2018 Mittel von 2,4 Mrd. Euro als Anschubfinanzierung zur Verfügung. Eine weitere Haushaltsfinanzierung ist nach dem Finanzplan nicht vorgesehen. Vielmehr soll der Finanzbedarf durch die erzielten Erlöse von 6,6 Mrd. Euro aus der inzwischen abgeschlossenen Versteigerung der 5G-Mobilfunkfrequenzen gedeckt werden. Die damit dem Sondervermögen insgesamt zur Verfügung stehenden Einnahmen von 9,0 Mrd. Euro sind nach den Festlegungen im Errichtungsgesetz zu 70 % für den Giganetzausbau und zu 30 %

⁴ Dazu: Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Zeit der anstrengungslosen Konsolidierung geht zu Ende, Bundestagsdrucksache 19/14200, Nummer 2.6.

⁵ Bundestagsdrucksache 19/13398.

für den „DigitalPakt Schule“ zu verwenden. Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens ist dem Kapitel 6002 als Anlage 2 beigelegt.

In einer Bund/Länder-Vereinbarung aus dem Frühsommer 2019 sagte der Bund vorbehaltlich einer parlamentarischen Mittelbereitstellung zu, den Ländern für den „DigitalPakt Schule“ in den Jahren 2019 bis 2024 Finanzhilfen in einer Größenordnung von 5,0 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zur Verfügung zu stellen. Angesichts des für diesen Zweck vorgesehenen Finanzvolumens von 2,7 Mrd. Euro (30 % von 9,0 Mrd. Euro) verbleibt eine Finanzierungslücke von 2,3 Mrd. Euro. Wie diese Lücke geschlossen werden soll, ist offen.

3 Wesentliche Einnahmebereiche

3.1 Steuern

3.1.1 Überblick zu den Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen sind im Kapitel 6001 veranschlagt. Die dort angesetzten Beträge sind bereits um die finanziellen Auswirkungen von steuerlichen Vergünstigungen und sonstigen subventionsähnlichen Tatbeständen gemindert. Zu deren geschätzten kassenmäßigen Auswirkungen enthalten die Anlagen 2 und 3 des Kapitels 6001 Informationen.

Demgegenüber werden die steuerlichen Zuweisungen des Bundes an die Länder und an die Europäische Union als negative Einnahmen ausgewiesen.

Im HHE 2020 sind die Einnahmen des Kapitels 6001 mit 327,8 Mrd. Euro veranschlagt. Die nachfolgende Tabelle (Tabelle 3) gibt einen Überblick, wie sich dieser Gesamtbetrag im Einzelnen zusammensetzt. Ferner gibt sie Aufschluss darüber, auf wen und in welcher Höhe sich die steuerlichen Zuweisungen verteilen.

Tabelle 3

Überblick Gesamtsteuereinnahmen und Steuerzuweisungen des Bundes

| | 2018 Soll | 2018 Ist | Abweichung Soll/Ist | 2019 Soll | 2020 HHE | Veränderung 2019/ 2020 |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------------|------------------|------------------|---------------------------|
| | in Mio. Euro | | | | | in % |
| Steuereinnahmen insgesamt | 321 307,0 | 322 385,6 | 1 078,6 | 325 491,0 | 327 809,0 | 0,7 |
| davon: | | | | | | |
| Bundesanteile an Gemeinschaftsteuern, davon: | 264 728,0 | 264 106,4 | - 621,6 | 281 713,0 | 281 116,0 | - 0,2 |
| - Lohnsteuer | 87 741,0 | 88 520,0 | 779,0 | 94 350,0 | 97 559,0 | 3,4 |
| - Veranlagte Einkommensteuer | 26 201,0 | 25 677,6 | -523,4 | 26 690,0 | 25 904,0 | - 2,9 |
| - Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag | 10 950,0 | 11 592,0 | 642,0 | 10 870,0 | 11 250,0 | 3,5 |
| - Körperschaftsteuer | 16 165,0 | 16 712,7 | 547,7 | 16 865,0 | 16 850,0 | - 0,1 |
| - Umsatzsteuer einschl. Einfuhrumsatzsteuer | 118 226,0 | 116 512,7 | -1 713,3 | 127 561,0 | 125 506,0 | - 1,6 |
| - Gewerbesteuerumlage | 1 971,0 | 2 058,3 | 87,3 | 2 038,0 | 2 001,0 | - 1,8 |
| - Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge | 3 474,0 | 3 033,1 | - 440,9 | 3 339,0 | 2 046,0 | - 38,7 |
| Bundessteuern, davon: | 108 562,0 | 108 586,4 | 24,4 | 109 930,0 | 109 635,0 | - 0,3 |
| - Energiesteuern | 41 300,0 | 40 881,6 | - 418,4 | 41 100,0 | 40 250,0 | - 2,1 |
| - Tabaksteuer | 14 160,0 | 14 339,0 | 179,0 | 14 220,0 | 14 170,0 | - 0,4 |
| - Versicherungssteuer | 13 670,0 | 13 778,8 | 108,8 | 14 050,0 | 14 500,0 | 3,2 |
| - Stromsteuer | 6 930,0 | 6 858,0 | - 72,0 | 7 000,0 | 6 650,0 | - 5,0 |
| - Kfz-Steuer | 9 010,0 | 9 047,0 | 37,0 | 9 080,0 | 9 210,0 | 1,4 |
| - Solidaritätszuschlag | 18 750,0 | 18 926,7 | 176,7 | 19 700,0 | 20 000,0 | 1,5 |
| - Sonstige | 4 742,0 | 4 755,3 | 13,3 | 4 780,0 | 4 855,0 | 1,6 |
| Steuerzuweisungen (Negativtitel), davon: | -51 955,0 | -50 307,2 | 1 647,8 | -57 466,0 | -62 002,0 | 7,9 |
| - Konsolidierungshilfen | | | | | | |
| - ab 2020: Sanierungshilfen | - 800,0 | - 800,0 | 0,0 | - 800,0 | -1 067,0 | 33,4 |
| - Bundesergänzungszuweisungen | -8 545,0 | -8 485,8 | 59,2 | -7 783,0 | -10 286,0 | 32,2 |
| - Regionalisierungsmittel | -8 498,0 | -8 497,9 | 0,1 | -8 651,0 | -8 807,0 | 1,8 |
| - Ausgleich Kfz-Steuer | -8 992,0 | -8 991,8 | 0,2 | -8 992,0 | -8 992,0 | 0,0 |
| - Abführungen an EU | -25 120,0 | -23 531,7 | 1 588,3 | -31 240,0 | -32 850,0 | 5,2 |
| - Veränderungen auf Grund steuerlicher Maßnahmen und Einnahmeentwicklung | - 28,0 | 0,0 | 28,0 | -8 686,0 | - 940,0 | - 89,2 |

Quelle: Einzelplan 60: Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: HHE.

3.1.2 Entwicklung bei den Gemeinschaft- und Bundessteuern

Seit dem Haushalt 2018 hat sich der Anstieg bei den Steuereinnahmen deutlich verringert. Lag der Zuwachs im Ist 2018 noch 4,2 % über dem Vorjahr, beträgt der Anstieg im Soll 2019 noch 1,0 % und im HHE 2020 nur noch 0,7 %. Ob die Steuereinnahmeerwartungen weiter zurückgeschraubt werden müssen, werden die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 28. bis 30. Oktober 2019 zeigen.

Bei den wichtigen Gemeinschaftsteuern fällt der Bundesanteil gegenüber dem Soll 2019 insgesamt um knapp 600 Mio. Euro geringer aus. Den größten Rückgang verzeichnet das Umsatzsteueraufkommen (-2,0 Mrd. Euro). Grund hierfür dürfte weniger die wirtschaftliche Entwicklung als die fortwährende Abgabe

von Umsatzsteueranteilen an die Länder sein. Nahezu unverändert ist mit 16,8 Mrd. Euro das Aufkommen an der Körperschaftsteuer.

Auch die Gesamthöhe der Bundessteuern ist gegenüber dem Soll 2019 leicht rückläufig; gleichwohl gibt es bei einzelnen Steuerarten Zuwächse. Den prozentual höchsten Zuwachs bei den Bundessteuern verzeichnet die Versicherungssteuer mit 3,2 %. Ihr Aufkommen steigt seit Jahren kontinuierlich an. Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag werden sich spätestens im Haushalt 2021 deutlich verringern (Nummer 3.1.5).

3.1.3 Aktueller Handlungsbedarf bei den Gemeinschaftsteuern

Der Bundesrechnungshof wirft in seinen Prüfungen immer wieder Fragen auf, ob die vielen Ermäßigungen und Vergünstigungen im deutschen Steuerrecht noch zeitgemäß sind. Er empfiehlt, deren Nutzen regelmäßig zu überprüfen, nicht zuletzt um Handlungsspielraum für die anstehenden Finanzierungsaufgaben zu schaffen. Darüber hinaus stellt er immer wieder Vollzugsmängel bei der Anwendung der Steuergesetze fest. Neben eindeutigen Handlungsvorgaben sollte die Verwaltung noch stärker auf digitale Instrumente setzen, um effizienter zu arbeiten und die Steuern gleichmäßig und einheitlich in ganz Deutschland festzusetzen und zu erheben.

Damit die Einnahmehasis gesichert bleibt, besteht dringender Handlungsbedarf u. a. bei den nachfolgenden Themen:

3.1.3.1 Umsatzbesteuerung von Internetgeschäften ausländischer Anbieter

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden die Umsätze aus Internetgeschäften nur lückenhaft steuerlich erfasst, wenn sie von ausländischen Anbietern erbracht wurden. Hieran hat auch ein neues, seit dem 1. Januar 2015 geltendes EU-weites Besteuerungsverfahren (Mini-One-Stop-Shop, kurz: MOSS) nicht viel geändert. Über die strukturellen Mängel dieses Verfahrens berichtete der Bundesrechnungshof im Januar 2019 dem BMF⁶. Neben der Kontrolle der MOSS-Umsätze ist auch die IT-Unterstützung des MOSS-Verfahrens verbesserungsbedürftig. So müssten insbesondere vorhandene Daten besser ausgewertet werden können und das maschinelle Risikomanagement bei den Finanzämtern ausgebaut werden. Auch wäre es förderlich, wenn die

⁶ Beratungsbericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 14. Januar 2019.

EU-Mitgliedstaaten in diesem Bereich künftig intensiver als bisher zusammenarbeiten. Das Unionsrecht sieht hierzu neue Instrumente der behördlichen Zusammenarbeit vor. Die festgestellten Mängel und Defizite verursachen Steuerausfälle in nicht zu quantifizierender Höhe, die durch den ungebrochenen Anstieg von Internetgeschäften größer werden dürften.

3.1.3.2 Umsatzsteuerliche Regelungen rechtzeitig und vollständig an das Unionsrecht anpassen

Bei der Ausgestaltung des nationalen Umsatzsteuerrechts sind die Vorgaben des Unionsrechts zu beachten. Setzt Deutschland diese nicht oder nicht vollständig in nationales Recht um, droht ihm ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof. Auch muss es in derartigen Fällen mit finanziellen Sanktionen von Seiten der Europäischen Kommission rechnen. Diese belasten ausschließlich den Bundeshaushalt und stellen ein erhebliches Haushaltsrisiko dar. Der Bundesrechnungshof kritisierte in diesem Zusammenhang, dass die umsatzsteuerlichen Regelungen für sogenannte Pauschallandwirte seit Jahren gegen Unionsrecht verstoßen und bis heute nicht entsprechend angepasst wurden.⁷ Gleiches gilt für die Besteuerung von Reiseleistungen. Die eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren hätten so vermieden werden können. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften leitet nun die Bundesregierung die längst überfällige gesetzliche Anpassung bei den Reiseleistungen ein.⁸

3.1.3.3 Hinterzogene Einkommensteuer-Vorauszahlungen konsequent verzinsen

Hinterzogene Steuern sind nachzuzahlen und zu verzinsen. Dies umfasst bei der Einkommensteuer die jeweils hinterzogene Jahressteuer sowie die verkürzten oder nicht festgesetzten Einkommensteuer-Vorauszahlungen. Die Zinsen betragen für jeden Monat 0,5 %. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter hinterzogene Einkommensteuer-Vorauszahlungen nicht konsequent verzinsten. Grund hierfür war insbesondere eine fehlende IT-Unterstützung zur Berechnung der Höhe der Zinsen. Dadurch entgingen

⁷ Beratungsbericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 25. Juni 2019 an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

⁸ Vgl. Artikel 8 Nummer 9 des genannten Gesetzentwurfes; Bundestagsdrucksache 19/13436.

dem Fiskus seit dem Jahr 2010 Einnahmen von hochgerechnet 1 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof forderte das BMF auf, gemeinsam mit den Ländern umgehend für eine IT-Unterstützung bei der Festsetzung von Hinterziehungszinsen auf Steuervorauszahlungen zu sorgen.⁹ Das BMF hat zwischenzeitlich reagiert. Es hat auskunftsgemäß eine IT-Übergangslösung mit den Ländern abgestimmt, die mittlerweile bundesweit im Einsatz sein soll. Darüber hinaus sei geplant, im Bund-Länder Vorhaben KONSENS eine endgültige IT-Lösung zu verwirklichen. Mit der Übergangslösung sollten alle Finanzämter in der Lage sein, Hinterziehungszinsen rechtssicher und vollständig festzusetzen und zu erheben. Der Bundesrechnungshof wird überprüfen, ob die Auskunft des BMF insoweit wirksam in der Praxis umgesetzt wurde.

3.1.3.4 Drohender Zinsschaden belastet den Bundeshaushalt mit 120 Mio. Euro jährlich

Nach der bis zum Jahr 2017 geltenden Rechtslage waren Investmentfonds mit Sitz in Deutschland von der Kapitalertragsteuer auf Gewinnausschüttungen (Dividenden) befreit. Diese Steuerbefreiung galt nicht für Investmentfonds mit Sitz im Ausland. Eine solche ungleiche Besteuerung verstößt nach der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu vergleichbaren Regelungen in anderen EU-Mitgliedstaaten gegen die Kapitalverkehrsfreiheit und ist unionsrechtswidrig. Seit dem Jahr 2006 haben deshalb ausländische Investmentfonds in großer Zahl Anträge auf Erstattung zu Unrecht einbehaltener Kapitalertragsteuer gestellt. Wegen fehlender eindeutiger Zuständigkeitsregelungen haben sie die Anträge oft gleichzeitig an das Bundeszentralamt für Steuern und Finanzämter in verschiedenen Ländern gerichtet. Nach der Einschätzung des BMF betrug das Volumen der insgesamt drohenden Erstattungen bis zum Jahr 2012 bereits 2 Mrd. Euro. Hinzu kämen jährlich Erstattungszinsen von 120 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen im Jahr 2015¹⁰ über den drohenden Zinsschaden berichtet. Er forderte eine rechtssichere Regelung der Zuständigkeit für die vorliegenden Erstattungsanträge, damit hierüber rasch entschieden werden kann und der Zinslauf sich nicht unnötig verlängert. Die Finanzverwaltung hat zwischenzeitlich damit begonnen, die Anträge zu erfassen und Mehrfachanträge zu identifizieren. Eine

⁹ Bundestagsdrucksache 19/5500, Nummer 31.

¹⁰ Bundestagsdrucksache 18/8100, Nummer 9.

Zuständigkeitsregelung liegt hingegen noch nicht vor. Der Bundesrechnungshof drängt weiter darauf, dass sich das BMF mit den Landesfinanzbehörden auf eine zentrale Zuständigkeit einigt.¹¹

3.1.4 Direkte Förderungen statt Steuersubventionen

Mit dem Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus vom 4. August 2019 soll durch eine zeitlich befristete Sonderabschreibung der Neubau bezahlbaren Wohnraums erreicht werden. Das Gesetz ist Teil einer „Wohnraumoffensive“, durch die zusätzlich 1,5 Millionen neue Wohnungen und Eigenheime gebaut werden sollen. Die Steuermindereinnahmen sollen 235 Mio. Euro pro Jahr betragen.

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung plant die Bundesregierung, eine steuerliche Forschungszulage einzuführen. Sie soll aus dem Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen finanziert werden und Anreiz für private Investitionen in Forschung und Entwicklung sein. Die Steuermindereinnahmen sollen 1 145 Mio. Euro pro Jahr betragen.

Der Bundesrechnungshof berichtete bei beiden Gesetzgebungsvorhaben dem Deutschen Bundestag.¹² Er bezweifelt, dass mit den Gesetzen die angestrebten Ziele effektiv und effizient umgesetzt werden können. Die Förderung über Steuersubventionen ist nach den eigenen subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung der falsche Weg. Direkte Förderungen wären in beiden Fällen angezeigt, um die Wirkungen für den Bundeshaushalt transparent darzustellen und Mitnahmeeffekte oder Doppelförderungen zu verhindern. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes werden im Ergebnis mit den Steuersubventionen bei unsicherer Zielerreichung deutlich mehr Begünstigte bedacht und mehr Finanzmittel aufgewandt als notwendig wären („Gießkannenprinzip“). Der Bundesrechnungshof führt die beiden Gesetzesvorhaben als Belege für eine Entwicklung an, die mit erheblichen Haushaltsrisiken einhergeht. Er mahnt zu einem Umdenken bei der Wahl der Förderinstrumente.

¹¹ Rechnungsprüfungsausschuss-Sitzung vom 1. Februar 2019, Protokoll Nummer 9 (19. WP).

¹² Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO vom 24. Oktober 2018 sowie vom 8. Juli 2019 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.

Im Bundeshaushalt werden die finanziellen Auswirkungen von Steuersubventionen – abgesehen von den o. a. Anlagen 2 und 3 zum Kapitel 6001 – nicht offen ausgewiesen. Die Auswirkungen von Steuersubventionen mindern den Titelanatz der jeweiligen Steuerart unmittelbar (Nummer 3.1.1).

3.1.5 Abbau des Solidaritätszuschlags

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags¹³ setzt die Bundesregierung die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag um. Diese sieht vor, den Solidaritätszuschlag im Jahr 2020 unverändert zu lassen und erst ab dem Jahr 2021 teilweise abzuschaffen. Die eintretenden Entlastungen führen in den Jahren 2021 bis 2023 zu Mindereinnahmen von insgesamt 32,8 Mrd. Euro. Hierfür ist in der Finanzplanung durch Globale Mindereinnahmen Vorsorge getroffen. Weitere Abbauschritte enthält der Gesetzentwurf nicht, d. h. etwa die Hälfte des Steueraufkommens soll unbefristet weiter erhoben werden. Auf die vom Präsidenten des Bundesrechnungshofes in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung aufgezeigten rechtlichen und haushaltsmäßigen Risiken¹⁴ geht die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf nicht ein. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages sieht in seiner jüngsten Ausarbeitung ebenfalls ein hohes Risiko, dass die Erhebung des Solidaritätszuschlags für die Veranlagungszeiträume ab dem Jahr 2020 für verfassungswidrig erklärt werden könnte. Die damit verbundenen haushaltsmäßigen Belastungen wären beachtlich.

3.1.6 Negative Einnahmen

Im HHE 2020 sind innerhalb der Steuereinnahmen insgesamt -62,0 Mrd. Euro an negativen Einnahmen veranschlagt (vgl. Nummer 3.1.1, Tabelle 3). Gegenüber dem Soll 2019 ist dies ein Mehr von 4,5 Mrd. Euro oder 7,9 %. Zu den negativen Einnahmen gehören:

- Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs; aufgrund der ab dem Jahr 2020 geltenden Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems steigen diese Zuweisungen um rund 2,5 Mrd. Euro.

¹³ Bundestagsdrucksache 19/14103.

¹⁴ Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 4. Juni 2019 über den Abbau des Solidaritätszuschlags – Rechtliche und finanzwirtschaftliche Aspekte.

- Sanierungshilfen (bis zum Jahr 2019: Konsolidierungshilfen); die Sanierungshilfen sind ebenfalls Folge der Neuregelung. Sie fließen zu je 400 Mio. Euro dem Saarland und Bremen zu. Der im HHE 2020 enthaltene Restbetrag von 267 Mio. Euro betrifft das restliche Drittel des Auszahlungsbetrags an Konsolidierungshilfen. Dieses ist entsprechend der gesetzlichen Bestimmung stets im Folgejahr auszuführen.
- Regionalisierungsmittel (dazu Nummer 3.2).
- Ausgleichsmittel an die Länder für die weggefallenen Einnahmen aus der Kfz-Steuer und der Lkw-Maut.
- Abführungen an die Europäische Union – EU-Eigenmittel (dazu Nummer 3.3).

3.2 Regionalisierungsmittel – Kapitel 6001 Titel 031 05

Der Bund weist den Ländern seit dem Jahr 1996 jährlich einen Betrag aus seinem Steueraufkommen zu. Grundlage hierfür sind Artikel 106a Grundgesetz und das Regionalisierungsgesetz. Als Gegenleistung haben die Länder (oder die von ihnen beauftragten Zweckverbände) die Aufgabe, ein ausreichendes Nahverkehrsangebot sicherzustellen. Die Regionalisierungsmittel wurden fortwährend erhöht, von zunächst 6,1 Mrd. Euro (1997) über 6,7 Mrd. Euro (2008) bis auf 8,8 Mrd. Euro (2020). Bis Ende 2031 werden sie - auf Basis einer vorgesehenen jährlichen Erhöhung von 1,8 % - auf 10,7 Mrd. Euro steigen.

Die Länder haben dem Bund in einem gesetzlich vorgegebenen Format jährlich die Verwendung der Mittel bis zum 30. September des Folgejahres nachzuweisen, erstmals für das Jahr 2016. Die Bundesregierung erstellt aus den Nachweisen der Länder einen Gesamtbericht für das Parlament.¹⁵

Kontroll- und Prüfungsbefugnisse standen dem Bund bis zur Grundgesetzänderung vom 13. Juli 2017 nicht zu. Mit der Grundgesetzänderung räumt Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz dem Bundesrechnungshof nun auch zu den Regionalisierungsmitteln Erhebungsrechte bei den Ländern ein.

¹⁵ Bundestagsdrucksache 19/3395 vom 16. Juli 2018.

Der Bundesrechnungshof hat dies für eine erste Orientierungsprüfung der Regionalisierungsmittel des Jahres 2016 genutzt. Hierbei wurden auch Sachverhalte bei den Ländern erhoben. Das Ergebnis der Prüfung hat der Bundesrechnungshof in einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zusammengefasst.¹⁶

Im Ergebnis stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die überwiegende Zahl der Länder ihre Verwendungsnachweise dem Bund nicht fristgerecht vorlegte. Daten in Verwendungsnachweisen der Länder waren untereinander nicht vergleichbar. Teilweise waren die von den Ländern gemeldeten Daten nicht zutreffend. Die von den Ländern nicht verausgabten Regionalisierungsmittel wuchsen alleine im Haushaltsjahr 2016 um 840 Mio. Euro auf 2 808 Mio. Euro an. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es bedenklich, dass Steuermittel in solchen Größenordnungen über längere Zeit hinweg nicht für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) verwendet werden. Mit Blick auf die hohe gesellschafts- und umweltpolitische Bedeutung eines leistungsfähigen ÖPNV wäre es wünschenswert, diese Mittel alsbald einer zweckentsprechenden Verwendung zuzuführen.

Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass der finanzielle Eigenanteil der Länder an der Finanzierung des ÖPNV sehr gering war. Er betrug im Durchschnitt 27 % der insgesamt für den ÖPNV verausgabten Mittel. Ein stärkeres finanzielles Engagement der Länder wäre im Interesse eines leistungsfähigen ÖPNV zielführend, nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass der ÖPNV zu den Kernaufgaben der Länder gehört. Die Bundesregierung sollte die Länder dazu bewegen, die Bedeutung des ÖPNV im Rahmen der Festlegung von Haushaltsschwerpunkten konsequenter zu berücksichtigen. Die grundgesetzlich zugewiesene Zuständigkeit als Länderaufgabe sollte auch anhand der finanziellen Beteiligung erkennbar sein.

¹⁶ Beratungsbericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 22. Oktober 2019 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Haushaltsausschussdrucksache 19(8)4246.

3.3 EU-Eigenmittel – Anlage 1 zu Kapitel 6001

Das geltende Eigenmittelsystem der Europäischen Union, basierend auf dem Eigenmittelbeschluss für die Jahre 2014 bis 2020, stützt sich auf drei Haupteinnahmequellen:

- die sogenannten traditionellen Eigenmittel (insbesondere Zölle),
- die auf der Mehrwertsteuer basierenden Eigenmittel und
- die Eigenmittel auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE-Eigenmittel).

Während die traditionellen Eigenmittel eine direkte Einkommensquelle für den Haushalt der Europäischen Union darstellen und daher von manchen nur diese als „echte“ EU-Eigenmittel eingestuft werden¹⁷, handelt es sich bei den beiden letzteren Einnahmearten im Wesentlichen um Beiträge, die dem EU-Haushalt von den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen sind, ohne dass ihnen direkte Einnahmen gegenüberstehen. Die BNE-Eigenmittel haben die finanziell mit Abstand größte Bedeutung.

Nach dem HHE 2020 steigen die EU-Eigenmittel auf 32,9 Mrd. Euro an (vgl. [Tabelle 3](#)). Bei Einbeziehung der Zölle erreichen die Abführungen 37,8 Mrd. Euro. Im Finanzplan sind deutliche Steigerungen bis auf 46,0 Mrd. Euro (2023) vorgesehen.¹⁸

Derzeit verhandeln die EU-Mitgliedstaaten als Rat und das Europäische Parlament über den EU-Haushalt 2020. Sollte es zu einem Austritt des Vereinigten Königreiches (Brexit) ohne ein Austrittsabkommen mit der Europäischen Union kommen, würde der eingeplante Beitrag des Vereinigten Königreiches zum EU-Haushalt 2020 unter Berücksichtigung wegfallender Rückflüsse in das Vereinigte Königreich (Netto-Beitrag) möglicherweise entfallen. Diesen Ausfall müssten dann die verbleibenden 27 Mitgliedstaaten entsprechend ihrem neuen Anteil am EU-Haushalt ausgleichen, soweit nicht anderweitige Kürzungen vorgesehen werden.

¹⁷ Die Zolleinnahmen betragen rund 5 Mrd. Euro/Jahr; sie werden nur nachrichtlich im Einzelplan 60 ausgewiesen.

¹⁸ Dazu Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO, Bundestagsdrucksache 19/14200, Nummer 2.8.2; Finanzplan des Bundes 2019 bis 2023, Bundestagsdrucksache 19/11801, Nummer 5.1 Tabelle 16.

Die EU-Kommission hat im Mai 2018 einen Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen der Jahre 2021 bis 2027 vorgelegt. Dieser sieht vor, das Volumen des EU-Haushalts auf 1,1 % des Bruttonationaleinkommens, der dann nur noch 27 Mitgliedstaaten, zu erhöhen. Die EU-Kommission beansprucht zusätzliche Mittel für neue Aufgaben: Schutz der Außengrenzen, Migration, Sicherheit und Forschung. Auf Basis der Vorschläge könnte in den kommenden Jahren – je nach Verhandlungsergebnis – ein durchschnittlicher Anstieg der deutschen EU-Abführungen von jährlich zwischen 10 bis 15 Mrd. Euro drohen. Das Verhandlungsergebnis über den Mehrjährigen Finanzrahmen wird daher die im Finanzplan vorgeschätzten Abführungen erheblich beeinflussen.

Seit Jahren erörtern die Kommission und die Mitgliedstaaten eine Reform des Eigenmittelsystems. Gleichzeitig mit ihrem Vorschlag für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen hat die Kommission Änderungen für die EU-Einnahmen vorgesehen. Sie beabsichtigt unter anderem, die bestehenden Rabatte für einzelne Mitgliedstaaten (auch Deutschland) auslaufen zu lassen und hält weitere neue Einnahmequellen zur Finanzierung des EU-Haushalts für erforderlich.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMF darin überein, dass sich das bisherige System der EU-Eigenmittel grundsätzlich bewährt hat, und dass die Vorschläge der Kommission für dessen Umbau zu weit gehen. Ziel einer möglichen Reform sollte vielmehr sein, das Eigenmittelsystem zu vereinfachen. Dabei muss auch in Zukunft sichergestellt sein, dass einzelne Mitgliedstaaten nicht übermäßig belastet werden. Die Mitgliedstaaten müssen entscheiden, ob sie grundlegende Änderungen bei der Finanzierung des EU-Haushalts wünschen und in welchem Umfang sie hierfür zu Mehrausgaben bereit sind.

3.4 Asyl-Rücklage – Kapitel 6002 Titel 359 01 / 919 01

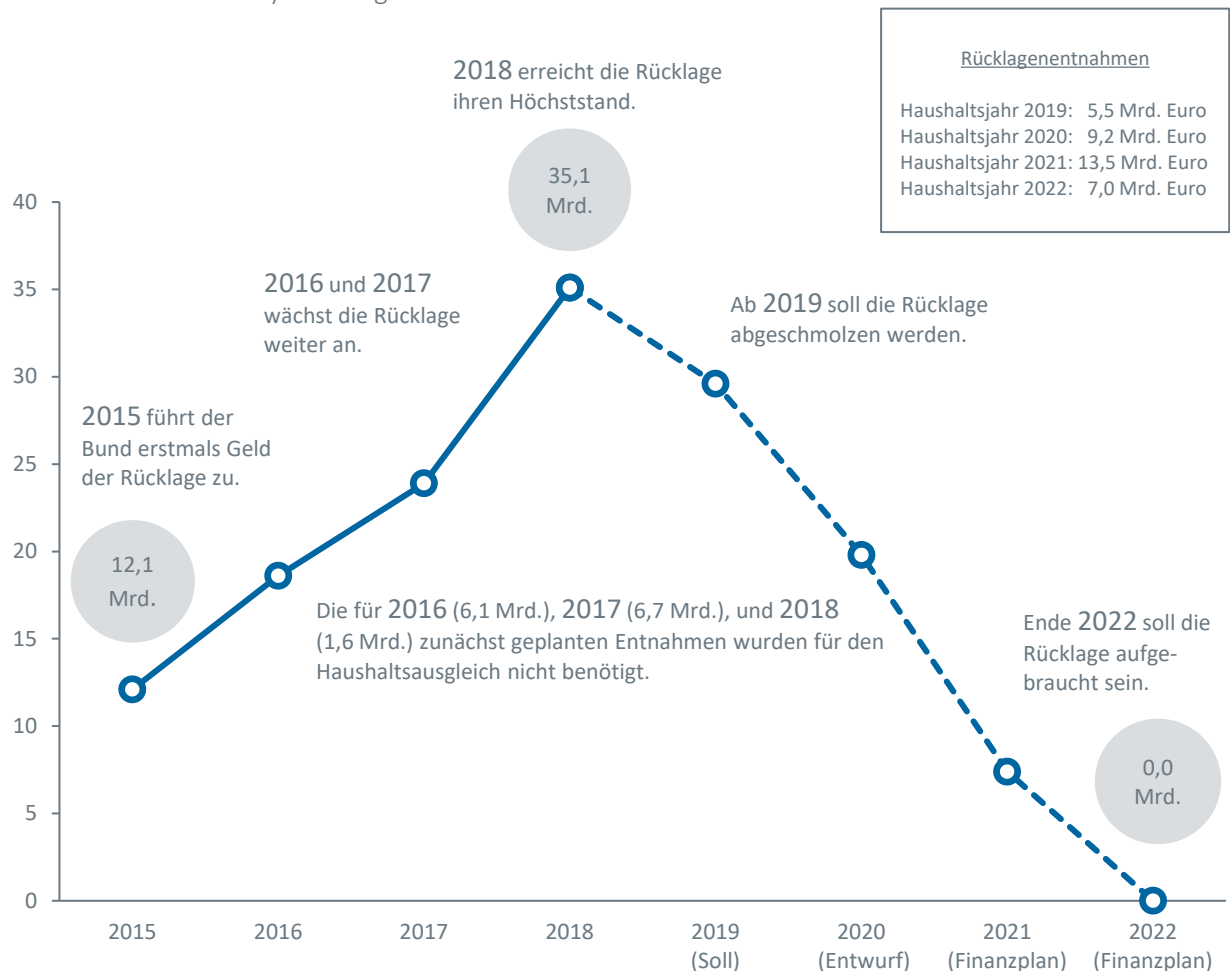
Mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2015 wurde die haushaltsrechtliche Ermächtigung für die Bildung einer Rücklage zur Finanzierung von Belastungen des Bundes im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen geschaffen (Asyl-Rücklage). Neben einer veranschlagten Rücklagenzuführung von 5,0 Mrd. Euro wurde festgelegt, dass ein sich eventuell ergebender Überschuss zum Abschluss des Haushaltsjahres 2015 ebenfalls der Asyl-Rücklage zufließt. Die haushaltsgesetzliche Überschussregelung wurde in den Folgejahren fortgeschrieben. Bis zum Ende des Haushaltsjahres 2018 ist die Asyl-Rücklage auf 35,2 Mrd. Euro angewachsen.

Aufgrund der günstigen Haushaltsentwicklung erübrigten sich in den Jahren 2016 bis 2018 die zunächst vorgesehenen und im Kapitel 6002 Titel 359 01 veranschlagten Rücklageentnahmen. Nach dem Finanzplan soll die Rücklage nunmehr schrittweise bis zum Haushaltsjahr 2022 aufgelöst werden (s. Abbildung 2).

Abbildung 2

So entwickelt sich die Asyl-Rücklage

Finanzvolumen der Asyl-Rücklage in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Haushaltsrechnungen 2015 bis 2018, des HHE 2020 und des Finanzplans 2019 – 2023.

Die geplanten Rücklageentnahmen tragen wesentlich dazu bei, dass die sogenannte schwarze Null bis zum Jahr 2022 gehalten werden kann. Denn die für deren Deckung erforderlichen Kredite werden auf die nach der Schulden-

regel zulässige Kreditobergrenze nicht angerechnet. Konsolidierungserfordernisse werden hierdurch überdeckt. Als Konsequenz bleibt für die dauerhafte Tilgung von Altschulden kein Platz (vgl. Nummer 3.6).

3.5 Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen – Kapitel 6002 Titel 121 01

Der HHE 2020 sieht einen Ansatz von 1,6 Mrd. Euro vor (Soll 2019: 0,56 Mrd. Euro). Ursächlich für den Anstieg sind im Wesentlichen die von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gehaltenen Beteiligungen des Bundes an der Deutschen Telekom AG (17,41 % des Grundkapitals) und der Deutschen Post AG (20,57 % des Grundkapitals). Die KfW hält diese Beteiligungen aufgrund sogenannter Platzhalterverträge für den Bund. Die von diesen Unternehmen in der Vergangenheit an die KfW ausgeschütteten Dividenden sind nach Auskunft des BMF nicht unmittelbar an den Bund weitergeleitet worden, sondern werden einem gesonderten Konto gutgeschrieben. Sie sollen von diesem Konto den Haushalten 2020 und 2021 in Höhe von jeweils 1 Mrd. Euro als Einnahmen zugeführt werden.

3.6 Bundesbankgewinn – Kapitel 6002 Titel 121 04/ Tilgung der Verbindlichkeiten des Investitions- und Tilgungsfonds

Die Deutsche Bundesbank erzielte im Geschäftsjahr 2018 einen Bilanzgewinn von 2,4 Mrd. Euro, der dem Haushalt 2019 zugeführt worden ist. Ausschlaggebend für den Aufwuchs gegenüber dem Ist 2018 (1,9 Mrd. Euro) waren die höheren Zinserträge aufgrund der Negativverzinsung der gestiegenen Einlagen. Für das Haushaltsjahr 2020 und die folgenden Finanzplanungsjahre sind Einnahmen zugunsten des Bundeshaushaltes von jeweils 2,5 Mrd. Euro veranschlagt. Dies entspricht der in § 6 Absatz 2 des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) vom 2. März 2009¹⁹ getroffenen Festlegung. Sofern die jährliche Bundesbankabführung diesen zur Haushaltsfinanzierung reservierten Sockelbetrag übersteigen sollte, sind die Mehreinnahmen gemäß § 6 Abs. 1 ITFG zur Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF heranzuziehen.²⁰

¹⁹ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG) vom 2. März 2009, BGBl. I S. 416, 417.

²⁰ Auf die gesetzlich vorgesehene Zweckbindung eventueller Mehreinnahmen wird in den bei Kapitel 6002 Titel 121 04 ausgebrachten Erläuterungen nochmals ausdrücklich hingewiesen.

Seinerzeit hatte die damalige Bundesregierung zugesagt, in wirtschaftlich günstigen Zeiten konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen des Bundes zusätzlich zur Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF zu verwenden. Erklärtes Ziel war, eine „verlässliche Perspektive zur vollständigen Tilgung der Verbindlichkeiten [...] in einem überschaubaren Zeitraum zu eröffnen“.²¹ Rückblickend wurden von den in den Jahren 2010 bis 2019 abgeführten Bundesbankgewinnen von 23,1 Mrd. Euro nicht einmal 12 % zur Schuldentilgung beim ITF eingesetzt (vgl. Abbildung 3). Hauptursächlich hierfür waren die in den jeweiligen Bundeshaushalten zur Haushaltsfinanzierung veranschlagten hohen Sockelbeträge. Ferner wurden die abgeführten Bundesbankgewinne sowie die Haushaltsüberschüsse in den Jahren 2015 bis 2018 insbesondere für Zuführungen an die Asyl-Rücklage abgeschöpft.

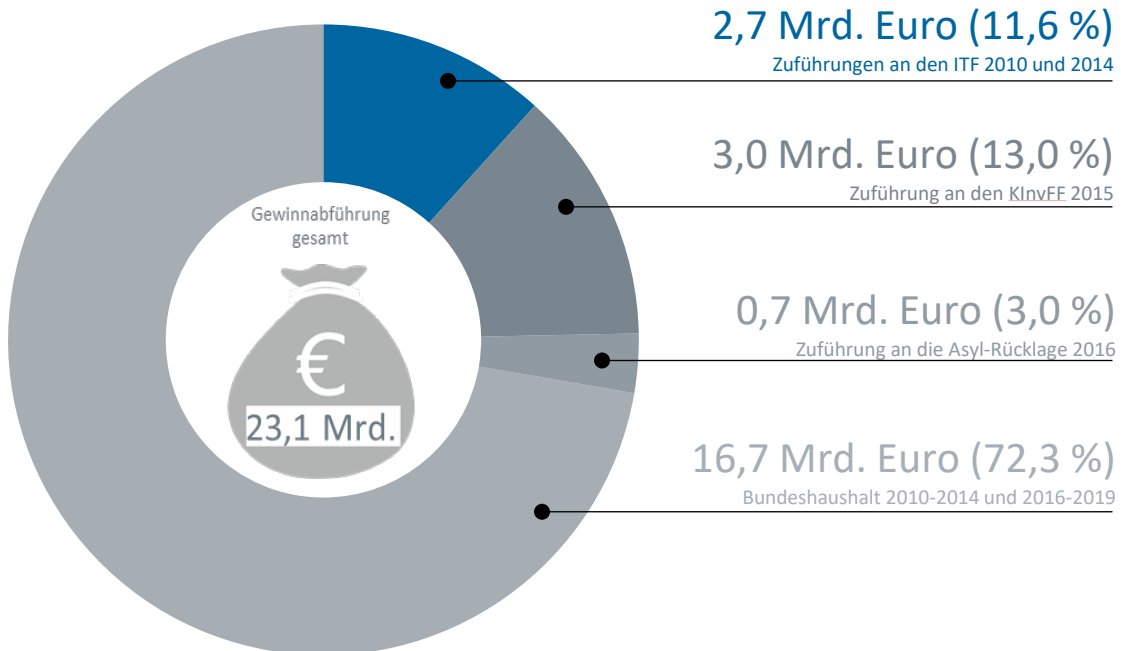
Das Ziel, die zur Bewältigung der besonderen Krisenlage 2009 aufgenommenen Schulden des ITF möglichst schnell zu tilgen, wurde bislang nicht umgesetzt. Stattdessen steigen seit dem Haushaltsjahr 2016 sowohl die Schulden (Ende 2017: 19,8 Mrd. Euro; Ende 2018: 20,1 Mrd. Euro) als auch das negative Eigenkapital des ITF stetig an (Ende 2017: 18,7 Mrd. Euro; Ende 2018: 19,0 Mrd. Euro). Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wäre es im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik überlegenswert, durch eine haushaltsgesetzliche Regelung abweichend von § 6 Absatz 2 ITFG den zur Haushaltsfinanzierung veranschlagten Sockelbetrag aus dem jährlichen Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro abzusenken, z. B. auf 1,0 Mrd. Euro/Jahr. Dies wäre ein Zeichen dafür, dass die Bundesregierung zu ihren abgegebenen Entschuldungszusagen steht.

²¹ Gesetzesbegründung zu § 6 ITFG, Bundestagsdrucksache 16/11740.

Abbildung 3

Tilgung des ITF aus den Bundesbankgewinnen

Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank zur Tilgung des ITF und zu anderen Zwecken im Zeitraum 2010 bis 2019



Quelle: Eigene Darstellung.

3.7 Bundesimmobilienangelegenheiten – Kapitel 6004

Die Einnahmen des Bundes im Zusammenhang mit Bundesimmobilienangelegenheiten sind zentral im Kapitel 6004 veranschlagt. Es handelt sich im Wesentlichen um die Einnahmen aus der Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) an den Bundeshaushalt. Im HHE 2020 sind hierfür 2,4 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2019: 2,4 Mrd. Euro; Ist 2018: 2,5 Mrd. Euro).

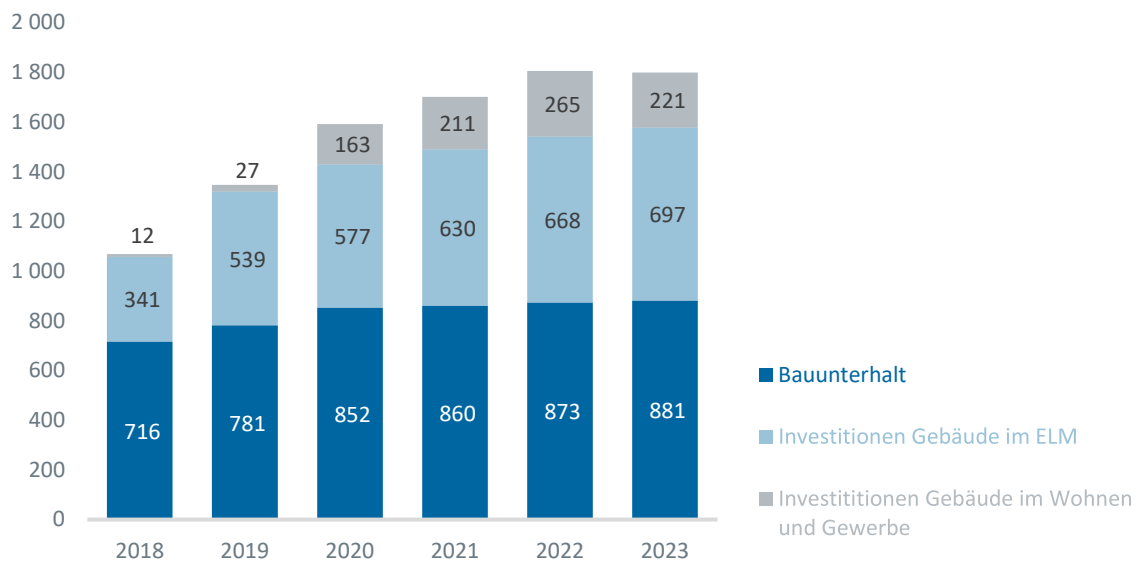
Die Bundesanstalt ist der zentrale Immobiliendienstleister des Bundes und einer der größten Immobilieneigentümer in Deutschland. Sie bewertet ihr Vermögen nach handelsrechtlichen Grundsätzen und weist ihre Immobilien in der Bilanz wertmäßig aus. Der Wert ihres im Anlagevermögen bilanzierten Liegenschaftsvermögens betrug 18,4 Mrd. Euro zum Stichtag 31. Dezember 2018. In der Vermögensrechnung des Bundes wird dieses Immobilienvermögen bislang nur nachrichtlich wertmäßig ausgewiesen.

Kernaufgabe der Bundesanstalt ist das Einheitliche Liegenschaftsmanagement (ELM). Bis zum Jahr 2023 sollen sich die von der Bundesanstalt durchgeführten Investitionen ins ELM von 341 Mio. Euro im Jahr 2018 auf 697 Mio. Euro im Jahr 2023 verdoppeln. Gleichzeitig will die Bundesanstalt den Bauunterhalt um 23 % auf 881 Mio. Euro erhöhen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4

Mittelfristige Finanzplanung Bundesanstalt

Investitionen, in Mio. Euro



Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes auf Basis der Daten der Bundesanstalt – 4. Quartalsbericht der Bundesanstalt für das Jahr 2018; Wirtschaftsplan (Stand: 29. März 2018) für das Jahr 2019; Wirtschaftsplan für das Jahr 2020 und Mittelfristige Finanzplanung 2021 – 2023 (Stand: 8. März 2019) für die Jahre 2020 bis 2023.

Das geplante Bauvolumen würde damit insgesamt bis zum Jahr 2023 um 68 % gegenüber dem Jahr 2018 steigen.

Neben dem ELM soll die Bundesanstalt die Wohnungsfürsorge für Bundesbedienstete sicherstellen und stärken. In diesem Zusammenhang beabsichtigt die Bundesanstalt, einen Beitrag zur Wohnraumoffensive der Bundesregierung zu leisten. Die Bundesanstalt setzt seit dem Jahr 2017 nicht mehr auf den bis dahin verfolgten „Abverkauf“ entbehrlicher Wohnliegenschaften. Sie hat damit begonnen, auf eigenen Liegenschaften zusätzlichen Wohnraum zu schaffen (z. B. Ausbau von Dachgeschossen). In einem weiteren Schritt verfolgt die Bundesanstalt auf eigenen Liegenschaften die Errichtung von Wohnungen im

Eigenbau. Derzeit beabsichtigt sie, an sechs Standorten Wohnungen im Geschosswohnungsbau zu erstellen. Diesen Prozess begleitet der Bundesrechnungshof derzeit mit einer Prüfung. Die Bundesanstalt geht davon aus, dass sie auf ihren Liegenschaften ca. 6 000 bis 8 000 Wohnungen im Eigenbau errichten kann.

Ein im HHE 2020 neu aufgenommenener Haushaltsvermerk (Nummer 60.4 bei Kapitel 6004 Titel 121 01) soll unter bestimmten Voraussetzungen die von der Bundesanstalt bei der Vermietung von Wohnraum zu erhebenden Mietzinsen auf die untere Grenze des im Mietspiegel ausgewiesenen Wertes bzw. auf max. 10 Euro/m² begrenzen. Hierdurch wird sich für die Zeit des Fortbestehens dieses Haushaltsvermerkes das diesbezügliche Ertragspotenzial der Bundesanstalt verringern. Bei den Haushaltsverhandlungen hat die Bundesanstalt darauf hingewiesen, dass sie die Abführung im Jahr 2020 an den Bundeshaushalt nur durch die Inanspruchnahme einer im Jahr 2017 gebildeten Rücklage erbringen könne. Ursächlich hierfür seien Investitionen in vorhandene Bestände sowie in den Neubau. Für die Jahre 2021 bis 2023 kündigte die Bundesanstalt ein Abführungsdefizit von 889 Mio. Euro an.

4 Wesentliche Ausgaben/Verpflichtungsermächtigungen

4.1 Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF)

Der EKF ist als Sondervermögen zum 1. Januar 2011 errichtet worden. Seit dem Haushaltsjahr 2014 erhält er fortwährend Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Diese stiegen bis zum Jahr 2018 auf 2,8 Mrd. Euro an. Seither verringert sich der Ansatz für die Zuweisung. Bereits das HH-Soll für das Jahr 2019 liegt mit 1,8 Mrd. Euro deutlich unter dem Vorjahresergebnis. Der HHE 2020 sieht eine Zuweisung von nur noch 191,2 Mio. Euro vor.

Der mit der Ergänzungsvorlage zum HHE 2020 vorgelegte Wirtschaftsplan des EKF weist neben veranschlagten Einnahmen aus Zertifikatserlösen von 2,7 Mrd. Euro eine Entnahme aus der EKF-Rücklage von 6,0 Mrd. Euro aus. Hiermit sollen die von der Bundesregierung beschlossenen klimapolitischen Maßnahmen im Wesentlichen finanziert werden. Da die Rücklage nicht werthaltig ist, müssen die hieraus verwendeten Ausgabeermächtigungen durch Kreditaufnahmen gedeckt werden. Gleichzeitig sieht der Wirtschaftsplan vor,

der Rücklage einen Betrag von 2,2 Mrd. Euro neu zuzuführen. Dies ist ein Indiz dafür, dass eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt nicht erforderlich ist. Auf einen Ansatz für das Jahr 2020 kann verzichtet werden.

Die vom Bundesrechnungshof mehrfach empfohlene Rückverlagerung der vom EKF finanzierten Aufgaben in die hierfür zuständigen Einzelpläne wurde bislang nicht angegangen. Nicht zuletzt mit Blick auf die zusätzlichen klimapolitischen Maßnahmen, die sich nicht nur im EKF, sondern in einer Reihe von Einzelplänen niederschlagen, würde dies der Transparenz dienen, die parlamentarischen Beratungen erleichtern sowie eine effektive Kontrolle zu diesem wichtigen Maßnahmenbereich fördern.

4.2 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse – Kapitel 6002 Titel 685 01

Ehemalige Postbeamtinnen und -beamte und deren Hinterbliebene erhalten Versorgungs- und Beihilfeleistungen von der Postbeamtenversorgungskasse (PVK). Diese unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des BMF. Die Finanzierung der PVK wird getragen durch den Bund und die Postnachfolgeunternehmen. Trotz eines leichten Rückgangs der Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger soll der Bundeszuschuss im Finanzplanungszeitraum insbesondere aufgrund von zu erwartenden Ruhegehaltsanpassungen sowie höheren Beihilfeleistungen von 8,5 Mrd. Euro (2019) auf 9,4 Mrd. Euro (2023) ansteigen (vgl. [Tabelle 5](#)).

Tabelle 5

Finanzierungszuschüsse des Bundes an die PVK

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| | Bundeszuschuss in Mrd. Euro | | | | |
| Bundeszuschuss | 8,5 | 8,7 | 9,0 | 9,2 | 9,4 |
| Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger | 267000 | 265000 | 264000 | 263000 | 261000 |

Quelle: Finanzplan 2019 bis 2023, Bundestagsdrucksache 19/11801.

4.3 Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen zeigen Mittelbindungen für künftige Haushaltsjahre an. Im Einzelplan 60 spielen sie eine untergeordnete Rolle. Ursächlich für den überdurchschnittlich hohen Verpflichtungsrahmen im Jahr 2019 sind im Wesentlichen die bei Kapitel 6002 Titel 687 02 „Zahlung an die Hellenische Republik“ veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 610 Mio. Euro. Diese sollen sicherstellen, dass die Abführung des rechnerischen Gegenwertes der Zentralbankgewinne aus dem Halten von griechischen Staatsanleihen im Rahmen des „Securities Markets Programme“ an Griechenland bis zum Jahr 2022 fortgeführt werden kann. Nach Wegfall dieses Sondertatbestandes verringern sich im HHE 2020 die ausgewiesenen Verpflichtungsermächtigungen gegenüber dem Soll 2019 um nahezu die Hälfte.

5 Ausblick

Die Bundesregierung hält an dem Ziel fest, für den Finanzplanungszeitraum ausgeglichene Haushalte ohne Neuverschuldung vorzulegen. Dieses Vorhaben ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes steigenden Risiken ausgesetzt:

- Zwar sieht der Finanzplan einen weiteren moderaten Anstieg der Steuereinnahmen vor. Sie sollen gegenüber 327,8 Mrd. Euro im HHE 2020 um 28,3 Mrd. Euro auf 356,1 Mrd. Euro im Jahr 2023 anwachsen. Ob die Annahmen nach der Ende Oktober anstehenden Steuerschätzung noch gelten oder korrigiert werden müssen, bleibt abzuwarten.
- Die im Finanzplan enthaltenen GME sollen im Wesentlichen die steuerlichen Mindereinnahmen abdecken, die durch den von der Bundesregierung ab dem Jahr 2021 vorgesehenen teilweisen Abbau des Solidaritätszuschlags verursacht werden (vgl. Nummer 3.4). Für den Fall der Verfassungswidrigkeit der Erhebung des Solidaritätszuschlags über das Jahr 2019 hinaus enthalten der HHE 2020 und der Finanzplan keine Vorsorge.
- Des Weiteren drohen Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt im Rahmen des derzeit verhandelten Mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2027 der Europäischen Union. Nicht absehbar sind derzeit die finanziellen Auswirkungen eines möglichen ungeregelten Brexits (vgl. Nummer 3.3).

- Die Finanzierung der von der Bundesregierung beschlossenen klimapolitischen Maßnahmen im EKF könnten zusätzliche Bundeszuweisungen erfordern. Nach dem Finanztableau der Bundesregierung zum Klimapaket werden die Ausgaben im EKF im Jahr 2021 auf 9,5 Mrd. Euro und in den beiden Folgejahren auf 11,3 Mrd. Euro (2022) und 11,8 Mrd. Euro (2023) steigen. Ob die für diesen Zeitraum vorgesehenen Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung von insgesamt 18,8 Mrd. Euro realisiert werden können, bleibt abzuwarten.
- Lücken bei der Finanzierung des „DigitalPakt Schule“ könnten den Bund zwingen, über die bislang gewährten 2,4 Mrd. Euro zusätzliche Haushaltsmittel bereitzustellen (vgl. Nummer 2.6).
- Die bis zum Ende des Jahres 2018 auf 35,2 Mrd. Euro angewachsene Asyl-Rücklage soll schrittweise bis zum Jahr 2022 abgebaut werden (vgl. Nummer 3.4). Bis dahin stellen die entsprechenden Rücklageentnahmen eine wichtige Einnahmeposition für den Haushaltsausgleich dar. Sie eröffnen der Bundesregierung die Möglichkeit, die sogenannte schwarze Null zu halten. Nach dem Finanzplan muss ab dem Jahr 2023 der Haushaltsausgleich ohne neue Schulden auf anderem Wege erreicht werden.

Angesichts schwieriger werdender finanzpolitischer Rahmenbedingungen und neuer Herausforderungen erscheint es umso wichtiger, die vorhandenen Einnahmequellen auszuschöpfen. Eine weitere Verbesserung beim Vollzug der Steuergesetze sowie eine konsequente Schließung von Besteuerungslücken wären hierfür geeignete Maßnahmen.

Auch die vom Bundesrechnungshof mehrfach unterbreitete Empfehlung, bestehende Steuersubventionen und sonstige steuerliche Sonderregelungen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und ihren Fortbestand einer kritischen Bestandsaufnahme zu unterziehen, könnte einen signifikanten Beitrag leisten, die bestehenden Haushaltsrisiken abzumildern.